

## **EL SISTEMA ELECTORAL DOMINICANO Y SU RELACION CON LA TEORIA DEMOCRATICA**

*Julio A. Cross Beras*

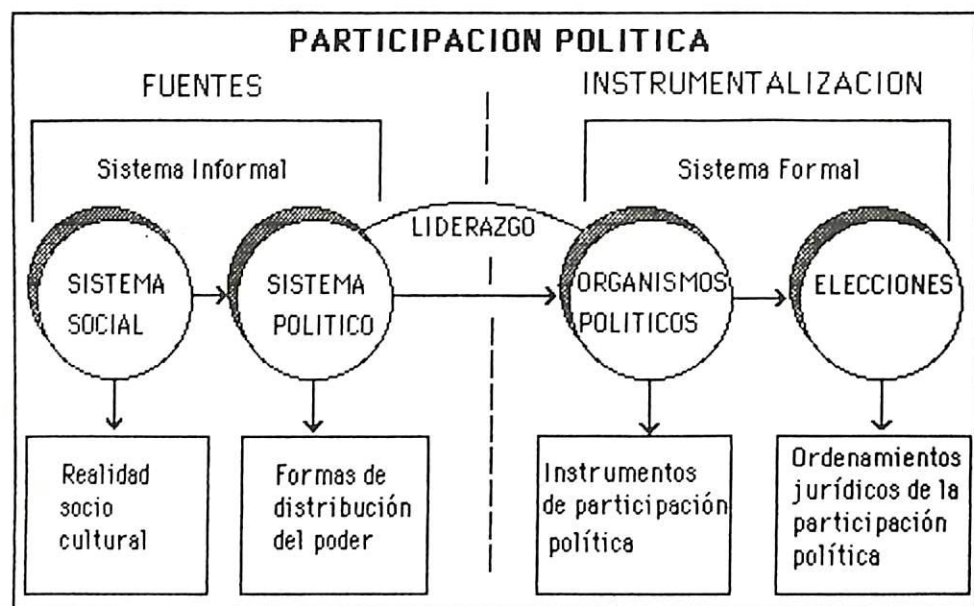
Los comicios recién pasados tuvieron varios efectos que podríamos llamar "marginales" al proceso mismo, en razón de que los eventos que los acompañaron motivaron un amplio debate público sobre el sistema electoral vigente. Uno de los aspectos más relevantes en este debate es la ecuación que se hace entre democracia y sistema electoral. El planteamiento generalizado es que la legislación electoral no garantiza plenamente la estabilización del sistema democrático, y en consecuencia, la reforma del primero robustecerá el segundo.

Es obvio que una legislación más adecuada garantizaría un mejor ejercicio de los principios democráticos, pero también es cierto que hay factores que nada tienen que ver con los jurídicos y que afectan tanto o más el ejercicio democrático. Sería contraproducente olvidarse de estos, en razón de que el objetivo que se busca, garantizar un ejercicio democrático más representativo y estable, podría no ser logrado. Es conveniente por tanto considerarlos ambos en su justo valor. Desafortunadamente, la falta de investigaciones en el país dificulta que se tenga información confiable sobre aspectos del comportamiento político no regulado por el sistema formal jurídico.

### **Esquema de la Participación Política**

En este artículo nos proponemos presentar una ligera evolución de la práctica electoral dominicana desde un punto de vista histórico con el fin de demostrar que la participación electoral ha ido evolucionando en busca de acercarse a la doctrina o filosofía democrática como se conoce en Occidente. Las razones las atribuimos tanto a factores socio-culturales como a los legales. Nos basaremos en un esquema bastante sencillo para exponer este punto de vista.

Este esquema divide el proceso político en dos grandes áreas, la informal y la formal. La informal comprende los sistemas social y político y en donde se encuentran las fuentes de la participación política. La formal comprende los organismos políticos y el sistema de ordenamiento jurídico y establece las formalidades de la participación política. A continuación explicaremos cada uno de los componentes del esquema.



El sistema informal constituye la fuente en la que se origina todo el proceso político. Es el ámbito de la cultura política, según la hemos definido en otros trabajos (Cross, 1985). Es aquí donde se produce la socialización política, es decir, el aprendizaje y la internalización de la cultura política, de los mecanismos de participación y de los ordenamientos jurídicos. Aquí se forman las opiniones y actitudes sobre el sistema político. Las expectativas y demandas políticas igualmente tienen su origen en esta área.

Sus dos componentes, la realidad socio-cultural y las formas de distribución del poder determinan las prácticas comunes de participación política. La realidad socio-cultural se refiere a esos elementos, como la familia, el grupo al que se pertenece, al igual que otras categorías sociales, como la clase o la procedencia rural o urbana que, entre otras, condicionan la participación política.

Las formas de distribución del poder son aquellas que establecen, fuera de toda consideración legal, las razones para que determinadas personas sean reconocidas como representativas del grupo, o para que estos

surjan, ya sea como grupo de presión o formadores de corriente de opinión. En este componente, propio de la cultura política, surge el intercambio entre actores, mediante el cual unos de ellos reciben más que los otros en la interacción.

El área de la instrumentalización, en donde se localiza el sistema formal, se compone de los organismos y mecanismos de participación. En el sistema democrático, los partidos políticos se ubican en el primero y la legislación electoral, base legal fundamental del sistema, en el segundo. Se ha llamado formal debido a que tanto los organismos políticos como el proceso electoral son, en el primer caso altamente ritualizado y en el segundo sujeto a normas establecidas que tienen peso de ley.

De paso, es conveniente hacer el vínculo entre el liderazgo y las fuentes de la participación y su instrumentalización. Se espera que el liderazgo político surja en el sistema político y opere de acuerdo a las normas formalmente establecidas (Cross, 1986).

Este esquema muestra de inmediato que el sistema democrático se basa en consideraciones que escapan al ámbito estrictamente legal. De hecho su origen, carácter distintivo, modos operacionales y estabilidad, encuentran su razón de ser en el sistema social y la cultura política y no en la legislación solamente. El análisis histórico demuestra esta aseveración.

## **La Experiencia Electoral**

Los dominicanos tenemos una vasta experiencia en procesos electorales, pero muy pobre en elecciones. Es importante distinguir ambos para comprender por qué ha sido históricamente traumático cumplir con uno de los principios fundamentales del sistema democrático.

El proceso electoral es un conjunto de mecanismos y procedimientos legales mediante el cual se legitima el ejercicio del poder. Elegir se refiere al acto al través del cual el ciudadano muestra libremente sus preferencias políticas y las hace efectivas otorgando el mandato a otro grupo de ciudadanos para que los represente. En otras palabras, el proceso electoral es el vehículo, el medio que utiliza el ciudadano para elegir. El procedimiento legal, que hemos llamado proceso electoral no necesariamente supone el acto de elegir libremente, aunque en el sistema democrático se espera que ambos se correspondan armónicamente.

La historia dominicana republicana nos muestra una experiencia que desde esta correspondencia, y es una de las causas de la inestabilidad política que aun no logramos superar plenamente, como lo demuestran



los hechos acontecidos durante el recién pasado proceso electoral. Si vemos hacia atrás, podremos apreciar cómo nos hemos ido moviendo hacia un sistema político más estable, a pesar de sus deficiencias.

Durante ese período hubo dos modalidades electorales, el voto por colegios electorales y el voto directo. El período gubernamental en algunas ocasiones duraba legalmente cuatro años y en otras dos. Independientemente de la prescripción constitucional, los gobiernos duraban el tiempo que fueran capaces de mantenerse por las armas en el poder. Así, de 1844 a 1899 se celebraron 18 elecciones y 19 gobiernos fueron derrocados.

Las elecciones eran casi siempre arregladas y el candidato ganador era generalmente señalado por el caudillo de turno. Durante ese primer medio siglo de existencia republicana, sólo hubo un presidente elegido con algo más del 60 por ciento de los votos, y fue Ulises Heureaux en 1886. Todos los demás, independientemente del sistema electoral adoptado, por colegio electoral o voto directo, ganaba siempre con más del 75 por ciento de los votos emitidos. Las primeras elecciones realmente libres, según Campillo, se celebraron en 1878, es decir, 34 años después de declarada la independencia.

Durante los primeros años de este siglo el comportamiento político no fue diferente, y la lucha entre bolos y coludos imprimió el sello particular de la época a la misma inestabilidad política. Entre 1899 y 1916, cuando se produjo la primera intervención militar norteamericana, hubo 17 gobernantes. Entre la muerte de Liliú el 26 de julio de 1899 y la entrada de este siglo, el país ya había tenido cuatro gobiernos. Uno de ellos, un consejo de secretarios, tiene en su haber el hecho de ser el gobierno de más corta duración en nuestra historia: un sólo día, el 31 de agosto de 1899. Juan Isidro Jimenes y Horacio Vásquez gobernaron dos veces durante esta primera parte de este siglo. Ningún gobierno terminó su período.

Después de la intervención norteamericana del 1916 al 1924, parecía que el país se encauzaría por la ruta del orden institucional, con la elección de Horacio Vásquez. El gobierno, aunque respetó las libertades públicas, se caracterizó por el *laissez faire*. En esta época se puso de moda el término "botella". Sus intentos continuistas y la interpretación antojadiza de la constitución para legalizar la prolongación de su período de cuatro a seis años y posteriormente su reelección en 1930, dió paso a la larga dictadura de Trujillo. Celosa de la formalidad de la ley, cada cuatro años celebraba un proceso electoral y aunque los dominicanos votaban masivamente, no elegían. Los más viejos recuerdan cómo el día de las elecciones iba a las urnas un miembro de la familia con todas las cédulas y votaba "en nombre de todos por el Jefe".

Hemos sido los dominicanos contemporáneos más o menos actores del devenir político entre 1961 y 1986. No creo necesario entrar aquí en los detalles. Con sus crisis, problemas, incertidumbres, y deficiencias, hace veinte años que los dominicanos nos hemos ido apegando y respetando las elecciones como el procedimiento más idóneo para decidir quién debe gobernar por cuatro años. Esto nos hace pensar que la transición democrática se produjo en 1961 y no en 1978 como se ha querido afirmar a nuestro parecer erróneamente. El pueblo dominicano desde 1961, con sus altas y bajas, en períodos pacíficos o matizados por la violencia, no ha vuelto a experimentar un estado de cosas en el orden político similar ni parecido al que cesó en 1961.

## La Teoría Democrática

Esta breve reseña de la historia electoral es una buena justificación para hacer algunas reflexiones sobre su funcionalidad, inquietud que desde hace tiempo se viene manifestando en la opinión pública. El problema electoral puede enfocarse desde diversos puntos de vista, uno de ellos es la procedimental, como es el caso de la boleta única o el registro electoral. Otro es legal, como la que plantea un revisión de la ley electoral para separar las elecciones presidenciales de las congresionales. Un tercero hace referencia a la relación entre el sistema político y sus principales postulados y la concretización de éste en el proceso de elegir.

Los dos primeros los hemos esbozado al inicio de este artículo, por lo cual nos concretaremos al tercero, es decir, los fundamentos del sistema democrático, algo que los dominicanos de hoy han dedicado menos esfuerzo que nuestros antepasados del siglo XIX. Consecuencia de ello es que ni en el ámbito académico ni en el de los partidos políticos —y mucho menos en la opinión pública— hay consenso sobre lo que el término democracia significa y rara vez ha habido preocupación, sobre todo en los dos primeros, en definirlo con claridad.

Para muchos se restringe a una disposición constitucional que establece la existencia de un régimen político, independientemente de sus características fundamentales. Así, la dictadura de Trujillo se llamaba “democracia”. Para otros es el ejercicio rutinario del voto cada cuatro años. Como es una disposición legal, se vota, sin mayor preocupación de ninguna especie, salvo tener en la cédula el sello de “votó”. Butler, Penniman y Ramney (1981: 2–3) llaman la atención sobre estas diferencias, y dicen que “cualquiera que use la palabra ‘democracia’ en el análisis académico, el debate político, o aun en la conversación amistosa, es seguro que encontrará el molesto problema de que la palabra significa diferentes cosas y a gente distinta”.



Nos dedicaremos a considerar tres acepciones por razones que veremos más adelante. La primera, de donde se derivan todas las demás, es su conceptualización filosófica, que se remonta a la tradición de la polis griega heredada por la cultura occidental y que se articuló en tiempos modernos en los trabajos de Rosseau, Mills, Montesquieu y otros que desarrollaron la concepción del estado moderno, consustancial a nivel teórico con la democracia y el pensamiento político europeo y norteamericano. Como señalaba Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, "Hay tres especies de gobiernos: el republicano, el monárquico y el despótico. Para distinguirlos, basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. Supongamos tres definiciones, mejor dicho tres hechos: uno, que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno sólo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos".

En la tradición dominicana, desde el momento mismo de la constitución del estado en 1844 y la redacción de la primera constitución, predominan los principios democráticos en cuanto a su articulación jurídica y la organización del estado, y aunque muchos de nuestros pensadores del pasado, como Pedro Francisco Bono, Ulises Espaillat y Benigno Filomeno Rojas se dedicaron con particular devoción a este tema, quizás la mejor sistematización se encuentra en la obra de Hostos, "*Lecciones de Derecho Constitucional*", en la que afirma que "así como la mejor forma de gobierno es el sistema representativo, así la mejor aplicación del sistema es la democracia representativa.

En esta conceptualización, que se fundamenta en los clásicos del siglo XVIII, la democracia es la forma "natural" de la organización del estado, porque, como decía Hostos, "en ella se aplica a todas las funciones del poder el principio de la delegación; porque la elección es el medio de que se vale ese principio; y porque el fin social se puede realizar en esa forma de gobierno, más completamente que en otra alguna".

Como se puede apreciar, en esta cita se combinan dos elementos, la participación política (En el ámbito de la esfera informal en el esquema), que culmina en la representatividad, y las formas organizacionales (esfera formal en el esquema) que regulan esta participación. Dicho de otra manera, de aquí se derivan las dos siguientes maneras de ver la democracia, que son una consecuencia práctica de la concepción filosófica. Una es la forma en que se organiza el estado (Sistema Formal) y la otra es cómo es percibida y practicada por los ciudadanos (Sistema Informal).

A la primera la llamaremos democracia formal. Esta concepción enfatiza la separación de tres poderes, cada uno con sus funciones específicas y estructuras administrativas que se ejercen por delegación. El

supuesto de la separación de poderes es que los tres actúan de forma armónica y autocontrolándose, en busca del bien de la sociedad. Este es el problema del que se ocupa la teoría constitucional. Esta concepción formal de la democracia asigna al estado función de regular mediante un estatuto (constitución, leyes, decretos, reglamentos, etc.) las actividades de los diversos grupos e individuos que lo componen. En otras palabras, el estado es el depositario único del orden legal que reglamenta la vida social.

La segunda es de competencia de la cultura política, es la forma en que los ciudadanos se perciben y participan en el sistema. Es algo más que simplemente votar el día de las elecciones. Aunque el proceso electoral es la piedra angular de la organización formal del sistema democrático, como señala Adams (1980), "la libre participación ciudadana es su sustancia". Siguiendo su argumento, la sociedad democrática es una asociación de asociaciones, que incluye una plétora de agrupaciones comerciales, industriales, educativas, artísticas, profesionales, y otras. Es a través de estas asociaciones intermedias entre el individuo y el estado que se manifiesta la democracia.

## CONCLUSIONES

En una síntesis muy apretada, los supuestos mencionados constituyen los fundamentos básicos de lo que podría llamarse con propiedad el sistema democrático formal, es decir, el establecimiento con carácter jurídico de un conjunto de organizaciones y procedimientos que canalizan y regulan las vías de participación dentro del sistema político.

En el intercambio entre las dos esferas, la pública y la social la primera gozará de legitimidad en la medida en que responda a las necesidades de la segunda. Cabe preguntarnos ahora si la democracia dominicana se adecúa a este esquema como ha sido esbozado aquí.

La historia electoral dominicana nos obliga a una respuesta negativa, pero condicionada. Poco a poco, lenta y dolorosamente, el sistema democrático se ha ido imponiendo. Las elecciones son ya un proceso normal, y a nadie se le ocurre la aventura cuartelaria que era típica del general de la manigua del siglo pasado y principios de éste.

Ese es un avance positivo, cuyas causas vale la pena mencionarlas y dejar el análisis para otra oportunidad. El crecimiento económico y el surgimiento de una clase media independiente es una de las causas. La urbanización creciente, así como la transferencia del poder de la zona rural a la urbana. El surgimiento de una clase política más profesional, que comienza desde muy reciente a hacer carrera política, la expansión



de la educación en todos sus niveles, son parte de las causas de este proceso de democratización e institucionalización.

Este proceso para ser completado necesita un paso mas alla. Se ha hablado mucho de la desprivatización del estado. Sin embargo, sólo se entiende por tal traspasar al sector privado parte de la actividad económica ahora controlada por el estado. Creo que ésta es una visión muy limitada. Es necesario también la desprivatización política, es decir, dejar a la responsabilidad social gran parte de las tomas de decisiones diarias que afectan la vida de los ciudadanos y que ahora son del dominio del sector público.

Volviendo al planteo inicial, creo que el sistema democrático dominicano necesita ser analizado a fondo, no sólo en sus aspectos legales y procedimentales, sino a partir de la propia concepción del estado, lo que permitiría establecer con claridad qué tipo de organización política es la más adecuada a nuestra realidad social, y entonces tomar las providencias legales y procedimentales.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adams, James Luther,  
1980 "Mediating Structures and the Separation of Powers" en *Democracy and Mediating Structures*, Michael Novak (ed), American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Butler, David, Howard R. Penniman y Austin Ranney,  
1981 *Democracy and the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, American Enterprise Institute, Studies in Political and Social Processes, Washington.
- Cross Beras, Julio A.,  
1985 *Cultura Política Dominicana*, Intec, Santo Domingo.
- Cross Beras, Julio A. y Maritza Molina Achécar,  
1986 *Liderazgo, Opinión Pública y Población*, Consejo Nacional de Población y Familia, Santo Domingo.